

族群联邦制与族群冲突管理： 议题转变与理论发展

刘颜俊 邢昌新

内容提要 族群联邦制是一种处理国家结构与族群政治问题的制度设计,理论上兼有族群冲突缓解与激化两种相反的效果,实践中正反面案例均存在。从相对静态的视角来看,历史文化、国际力量、经济、族群的政治地理等结构性情境条件导致族群联邦制在一些国家成功而在另一些国家失败。从过程导向视角来看,与族群联邦制相作用的具体政治实践过程及其他相关联的政治制度体系的运行也会影响族群联邦制的表现。族群联邦制同时强调自治与共治。各行为体如何在特定的结构性情境条件下,以何种策略展开互动实践来动员和运用认同与资源,决定了族群联邦制在管理族群冲突中的成败。

关键词 世界政治 族群联邦制 族群冲突管理 分离主义 情境化 权力分享 族群政治

第二次世界大战结束以来,所有国内武装冲突中,约64%以族群界限展

* 刘颜俊:北京大学政府管理学院、国家治理研究院助理教授。(邮编:100871);邢昌新:北京大学政府管理学院博士研究生。(邮编:100871)

** 本文为北京大学公共治理研究所一般课题(项目编号:YBXM202105)的阶段性研究成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

开。族群冲突通常持续时间更长、^①造成更大强度的暴力和伤亡。^② 如何实现族群多样化国家的和平稳定一直是国家建构、族群政治和世界安全秩序研究的中心议题之一。尤其自美国加州大学圣迭戈分校政治学荣休教授阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)关于“协合民主”(consociational democracy)的讨论以来,^③学术界更加关注多元社会中的制度效应,兴起了对何种政治制度安排有助于解决族群冲突这一问题的持续讨论。就本文的关注点而言,围绕国家结构形式的制度安排大体可分为集权与权力分享两种路径,^④前者包括单一制国家结构对所有族群的统一管理或者对族群差异实行同化甚至强制政策,后者则允许族群实行各种形式的自治与共治。其中,族群联邦制(ethnofederalism)是权力分享路径中的重要一种,其建立在承认族群身份与权利的基础上,以族群为基础划分联邦组成地区,实行地区自治,因具有将族群权利制度化、地域化的特征而不同于简单的联邦制。族群联邦制中的权力分享包含两个叠加的层面,一是中央与地方间的权力分享,二是族群之间特别是少数民族与多数族群之间的权力分享。换言之,族群联邦制既是一种国家结构,也是一种管理族群关系的方案。族群联邦制通过对族群关系的安排形成了一定的国家结构,同时这种国家结构对族群关系也会产生作用。

族群联邦制这一将族群身份与权利制度化、地域化的制度设计究竟能否

① Elaine K. Denny and Barbara F. Walter, "Ethnicity and Civil War," *Journal of Peace Research*, Vol.51, No.2, 2014, pp. 199-212.

② Kristine Eck, "From Armed Conflict to War: Ethnic Mobilization and Conflict Intensification," *International Studies Quarterly*, Vol.53, No.2, 2009, pp. 369-388.

③ 利普哈特提出协合民主有四个特征。一是多元社会所有重要部分的政治领导人组成大联合(grand coalition)政府;二是相互否决或“协同多数”以保障少数利益;三是在政治代表、公务部门以及公共资金分配上的比例代表;四是每一部分在内部事务上的高度自治,参见 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977, p. 25.

④ 与本文对族群联邦制的关注不同,也有部分学者主要从选举和政党制度的角度来探讨族群冲突的管理,比如利普哈特本人也推崇比例代表制和少数民族保留议席(reserved seats),而美国杜克大学法律与政治科学教授荣休唐纳德·霍洛维茨(Donald Horowitz)则主张选票汇集(vote pooling)和偏好投票制(preferential voting)。Donald Horowitz, "Ethnic Conflict Management for Policy-Makers," in J. V. Montville, ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, 1999; Donald Horowitz, "Making Moderation Pay," in J. V. Montville, ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, 1999; Arend Lijphart, "The Power-Sharing Approach," in J. V. Montville, ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, 1999. 更多这方面的讨论,参见 Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2002; Kanchan Chandra, "Ethnic Parties and Democratic Stability," *Perspectives on Politics*, Vol.3, No.2, 2005, pp. 235-252; Sonia Alonso and Rubén Ruiz, "Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies," *European Journal of Political Research*, Vol.46, No.2, 2007, pp. 237-267.

有效管理族群冲突,进而保障国家统一与秩序呢?本文通过系统梳理和评析20世纪90年代尤其21世纪以来族群联邦制绩效研究的代表性论述和理论发展的主要脉络,来检视族群联邦制在管理族群冲突与维持国家统一中的作用,阐明其作用机制及影响其发挥作用的因素。

一、激化还是缓和? 族群联邦制及其绩效

族群联邦制最早被用来描述苏联等原苏东国家的国家结构,因此,很多学者以苏联、南斯拉夫和捷克斯洛伐克的族群制度为理想类型构建族群联邦制的含义。在这些学者的定义里,族群联邦制允许一个国家内所有重要的族群都有一块“祖国”(homeland),即“组成单位刻意与族群范围相联系”,重要族群的地理边界与行政边界一致。因此,族群联邦制将族群“地域化”了。^①美国怀特州立大学政治学教授利亚姆·安德森(Liam Anderson)认为,这种界定纳入了埃塞俄比亚、比利时、波斯尼亚,以及历史上的塞尔维亚—黑山、埃塞俄比亚—厄立特里亚、尼日利亚第一共和国,或许巴基斯坦与短暂的马来西亚联邦(1963—1965)也可以算作族群联邦制国家。^②如此定义下的案例较少,该制度所蕴含的理论与实践意义难以凸显。后来学者扩大了该概念的含义,认为只要“至少一个地区政府单位被有意与一个特定族群关联”即可。^③这种定义既包括加拿大这样只有魁北克一个省基于族群自治原则的国家,以及印度这样29个邦中有16个依族群界限确立的国家,也包括埃塞俄比亚这样的整个国家由所有的族群自治州组成的国家,但不包含澳大利亚这样的不基于族群分化的联邦制国家和罗马尼亚这样的虽然有多族群但实行单一制的国家,它也排除了像乌干达这样的虽然进行了分权改革却在地区层面没有进行直接选举

^① Carol Leff, “Democratization and Disintegration in Multinational States,” *World Politics*, Vol.51, No.2, 1999, pp. 208-209; Henry E. Hale, “The Makeup and Breakup of Ethnofederal States: Why Russia Survives Where the USSR Fell?” *Perspectives on Politics*, Vol.3, No.1, 2005, p. 55.

^② Liam Anderson, “Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement...?” *International Security*, Vol.39, No.1, 2014, p. 172.

^③ Henry E. Hale, “Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse,” *World Politics*, Vol.56, No.2, 2004, pp. 167-168. 美国加州大学圣迭戈分校政治学教授菲利普·罗德(Philip G. Roeder)认为即便不是所有族群都有一块“祖国”,至少有一些族群有,就可被视为族群联邦制。Philip G. Roeder, “Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms,” *Regional & Federal Studies*, Vol.19, No.2, 2009, p. 204.

的国家。^①

虽然很多国家的次级行政区仅有少数几个单位立足于族群原则,但造成的族群冲突及其重要意义足以引发国际社会与学术界的关注。例如,加拿大的魁北克问题,西班牙的加泰罗尼亚地区、巴斯克地区与中央政府的紧张等。因此,关于族群联邦制的新定义将加拿大与西班牙等案例纳入,扩大案例的范围,进而拓展和加深了对族群联邦制作为管理族群冲突的制度设计的研究。族群联邦制的含义仍在继续演进。在有的学者看来,在一些虽没有实施正式的联邦制度的国家,只要事实上存在着以族群为基础的地区自治,如格鲁吉亚的阿布哈兹和南奥塞梯,也可被视为族群联邦制的边缘案例。^②

族群联邦制是一种管理族群冲突的成功方案吗?早期学术界对该问题的研究就已经出现了分歧。利普哈特认为联邦制是尊重社会多元化、落实协合民主的一种有效方式。联邦制承认和加强了多元社会的多元性,并将其转化为巩固民主的建设性要素。^③然而,这种方案不乏反对者。例如,美国布朗大学政治学教授埃里克·诺德林格(Eric Nordlinger)早就指出,族群地区自治会激发对自治权力的更多需求,如果得不到满足,分裂与内战就有可能随之而来。^④利普哈特反驳诺德林格的推理走得太远了,因为其他包容多元性的政策如相互否决都有可能导致诺德林格所说的结果。另外,分裂也不一定就是不可欲的后果。^⑤从逻辑上分析,族群联邦制似乎兼具冲突缓解与冲突激化两种对立的效果。20世纪90年代以后,苏联与南斯拉夫的解体再次促成了对该问题的大讨论。进入21世纪后,很多国家的族群联邦制已实施多年,更加方便了对族群联邦制在管理族群冲突中的成效及其背后机制的探究。

^① Henry E. Hale, "Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse," pp. 167-168. 美国乔治·华盛顿大学政治学教授黑尔认为,族群联邦制需要维持最低限度的民主以实现真正意义上的地区自治,因此乌干达这样的案例不属于族群联邦制的范畴。英国诺丁汉大学教授凯萨琳·阿德尼(Katharine Adeney)统计以2016年为时点,全球27个联邦制国家中有14个为族群联邦制国家。Katharine Adeney, "Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism?" *India Review*, Vol. 16, No.1, 2017, pp. 125-148.

^② Philip G. Roeder, "Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms," *Regional & Federal Studies*, Vol.19, No.2, 2009, p. 204; Liam Anderson and Carlos Costa, "Survival of the Fittest: Explaining the Success of Ethnic Autonomy Arrangements," *Swiss Political Science Review*, Vol.22, No.4, 2016, p. 518.

^③ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977, p. 42.

^④ Eric Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.

^⑤ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977, pp. 44-45.

以何种标准来评估族群联邦制的绩效呢?美国加州大学圣迭戈分校政治学教授菲利普·罗德(Philip G. Roeder)对族群联邦制成败的评估是,族群联邦制是否造成了国家解体(通常通过冲突升级或分裂)或族群联邦制制度本身的解体(通常通过集权)。^①这种评估方式兼顾了族群联邦制作为国家结构与族群关系管理两方面。不过,也有学者没有采用这样严格的评估方式,而是观察族群联邦制国家有没有产生或延续族群冲突,以及族群有没有通过战争或抗议等方式表达分离的诉求,这种宽松的评估方式侧重族群关系方面。

总体而言,在20世纪90年代以来的较长时间内,反对采用族群联邦制作为族群冲突管理方式的观点大行其道。^②13个原苏东国家的国家结构以及民主化过程中族群关系的演变表明,相对于爱沙尼亚这样的单一制国家,格鲁吉亚这样的族群联邦制国家更有可能经历族群冲突。族群联邦制在这些国家内建立了基于领土以及由此而来的政治、经济与文化的强烈的族群认同。虽然单一制国家与族群联邦制国家都有可能出现族群分离活动,但后者更容易经历暴力冲突,民主化质量也更差。因此,在多元社会的民主化中,单一制似乎表现更好。^③在民主化过程中,苏联、南斯拉夫和捷克斯洛伐克这三个族群联邦制国家解体了,而保加利亚、罗马尼亚这两个单一制国家维持了国家的完整。^④六个亚洲与拉丁美洲的共产主义政权没有采用族群联邦制,也得以维持。^⑤

族群联邦制在原苏东国家的民主化进程中失败了,但这些国家的特殊性使其作为考察族群联邦制绩效的案例或许并不恰当。这些国家实行的都不是真正的族群联邦制,它们法治不彰,也没有真正意义上的选举制度;联邦制是被强加的,其成立没有经过地区精英的同意。或许真正意义上的族群联邦

① Philip G. Roeder, "Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms," *Regional & Federal Studies*, Vol.19, No.2, 2009, p. 207. 其他借用此种定义的学者还有利亚姆·安德森和凯萨琳·阿德尼(Katharine Adeney),参见 Liam Anderson, "Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict: Assessing the Alternatives," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.46, No.1, 2015, p. 4; Katharine Adeney, "Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism?" *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, pp. 127-128.

② Liam Anderson, "Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement...?" *International Security*, Vol.39, No.1, 2014, pp. 165-204.

③ Valerie Bunce and Stephen Watts, "Managing Diversity and Sustaining Democracy: Ethnofederal Versus Unitary States in the Postcommunist World," The National Council for Eurasian and East European Research, Washington, D. C. Title VIII Program, 2005.

④ Carol Leff, "Democratization and Disintegration in Multinational States," *World Politics*, Vol.51, No.2, 1999, pp. 205-235.

⑤ Mark R. Beissinger, "Nationalism and the Collapse of Soviet Communism," *Contemporary European History*, Vol.18, No.3, 2009, pp. 331-347.

制并不会带来族群精英对中央政府的反叛,若实现了真正意义上的族群地区自治,分离活动并不容易成功。再者,族群联邦制的可能替代方案如单一制或建立一个单一族群国家在某些国家是失败的,对这些国家而言,族群联邦制几乎是唯一的选择。另外,有的族群联邦制国家如南斯拉夫,恰恰是在试图重新集权化的过程中解体的。^①

然而,族群联邦制的批评者不仅观察原共产主义国家在民主化中族群联邦制与国家解体之间的相关性,还通过探究族群联邦制对统一的国家主权的侵蚀,来解释该制度对国家分裂的作用。族群联邦制使族群地区分割了中央政府的权威和决策权,加强自身的存在,成为“国中之国”,激发族群精英采用基于族群地区的选举动员,赋予了他们寻求分离所需的资源。族群联邦制产生的这些效应会削弱统一国家的能力。^② 罗德统计了1901—2008年的18个实行族群联邦制的国家,只有四个国家(比利时、加拿大、印度与西班牙)的族群联邦制最终存活,而这四个国家依然面临着族群冲突的问题。他认为,这表明族群联邦制加剧国家解体的现象具有普遍性。族群联邦制会创造出双重国民认同,也为地方官员向中央政府争取更大的决策权甚至寻求独立设置了政策议程,造成中央政府的虚弱。地方政府可以从中央政府那里分割强制(coercive)与防卫(defensive)能力,将冲突升级,造成国家危机。罗德认为,族群联邦制是一种错误的管理族群冲突的方式,联邦次级单位的划分应该是族群异质性导向,这样会鼓励跨族群的合作。^③

族群联邦制的反对者常把国家分裂的原因直接追溯到族群联邦制,没有考虑其他变量的作用。更重要地,考察族群联邦制的绩效时需要进行反事实推理,即如果族群问题严重的国家拒绝满足族群的集体权利,会产生什么后

① John McGarry and Brendan O'Leary, "Must Pluri-national Federations Fail?" *Ethnopolitics*, Vol.8, No.1, 2009, pp. 5-25; József Juhasz, "Ethno-Federalism: Challenges and Opportunities," *International Problems*, Vol.57, No.3, 2005, pp. 245-263; Nancy Bermeo, "A New Look at Federalism: The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2, 2002, pp. 96-110.

② Swante Cornell, "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective," *World Politics*, Vol.54, No.2, 2002, pp. 245-276; Erin Jenne, "The Paradox of Ethnic Partition: Lessons from de facto Partition in Bosnia and Kosovo," *Regional & Federal Studies*, Vol.19, No.2, 2009, pp. 273-289.

③ Philip G. Roeder, "Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms," *Regional & Federal Studies*, Vol.19, No.2, 2009, pp. 203-219。类似但较早的对族群地域划分的观点,可见霍洛维茨对尼日利亚第一共和国和第二共和国的比较,参见 Philip G. Roeder, "Power Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing," in Philip G. Roeder and Donald S. Rothchild, eds., *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005, p. 67; Donald Horowitz, "Ethnic Conflict Management for Policy-Makers," in J. V. Montville ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, 1999。

果。因此,这类研究在方法论上存在重大缺陷。^①显然,只有在比较族群联邦制与其他方案之后,才能真正揭示族群联邦制是否要为族群冲突或国家解体负责。而此类研究对族群联邦制的表现则相对乐观。例如,英国牛津大学政治学教授贝尔梅奥(Nancy Bermeo)衡量了联邦制国家中的46个和单一制国家中的66个族群聚居地区在武装叛乱、政治经济歧视和政治、经济、文化不满上的表现。她发现,相对于单一制国家,联邦制国家在族群包容上表现更优。联邦制创造更多的政府层级,为各族群和平协商以及地区精英的活动创造了更大的空间。^②如果采用同国家设计(a same-state design)来全面比较族群联邦制与其他可能的替代方案的绩效,^③可比性会更强。安德森将1945年后实行过族群联邦制的所有案例归为四类。第一类案例在初创时实行族群联邦制但最终失败,^④这种案例缺乏制度变量的变化,很难将责任归咎于族群联邦制,如苏联(1922—1991)、巴基斯坦(1947—1971)、马来西亚(1936—1965)与塞黑(1992—2006)等。^⑤第二类案例是一国政治演进的不同时段单一制与族群联邦制都失败的情况,这里,因变量没有变化,这表明族群联邦制与单一制都不能解决该国族群分裂的问题。更细致的分析发现,南斯拉夫和捷克斯洛伐克

① Arman Grigoryan, "Ethnofederalism, Separatism, and Conflict: What Have We Learned from the Soviet and Yugoslav Experiences?" *International Political Science Review*, Vol.33, No.5, 2012, pp. 520-538. 有些这类研究发现族群联邦制导致族群冲突的激化,很可能是倒因为果。在某些国家,恰恰是已有的激烈的族群冲突才促使族群联邦制的引入,如果没有引进自治与分权,原有的族群冲突可能会升级。

② Nancy Bermeo, "A New Look at Federalism: The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2, 2002, pp. 96-110. 贝尔梅奥还分析了四种可能的制度安排,然而这些安排在包容族群差异上效果并不好。同化在族群裂痕已经很深的国家难以推行。她引用卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)的观点,认为成功的同化需要300—700年;补贴政策面临着资金不足、领导人没有资助的意愿、补贴带来的后果不确定等困境;政党政治整合少数民族的问题在于难以形成一个持久的跨族群联盟,一个异质性的政党也难以与同质性政党竞争;而强制的方式不仅在道德上可疑,在斯里兰卡等国家造成了更多的暴力冲突,而且成本高昂。

③ 这些替代方案有三种:(1)单一制,权力集中到中央政府;(2)有限的族群联邦制,中央政府可以收回族群自治的权利;(3)非族群的联邦制,联邦的次级单位的边界不一定与族群的边界一致。Liam Anderson, "Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict: Assessing the Alternatives," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.46, No.1, 2015, pp. 1-24; Liam Anderson, "Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement?" *International Security*, Vol.39, No.1, 2014, pp. 165-204.

④ 安德森借用了罗德对族群联邦制失败的定义:国家解体(通常通过冲突升级或分裂)与制度解体(通常通过集权)。Philip G. Roeder, "Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms," *Regional & Federal Studies*, Vol.19, No.2, 2009, p. 207; Liam Anderson, "Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict: Assessing the Alternatives," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.46, No. 1, 2015, p. 4.

⑤ 另外,有些国家是原先就存在的政治实体自愿联合形成的或者各族群地域政治实体间冲突相持不下,所以问题不是在族群联邦制与替代方案之间做选择,而是在族群联邦制与没有国家之间选择。例如,1991年埃塞俄比亚的情形。参见David Turton, ed., *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Oxford: James Currey, 2006.

在族群联邦制下维持的时间比在单一制下的时间要久,在埃塞俄比亚—厄立特里亚及苏丹,和平在族群联邦制下维持的时间也要更久,这说明族群联邦制的绩效相对较好。第三类案例是初始时单一制失败,改行族群联邦制后成功的案例。比如,比利时、西班牙、埃塞俄比亚、南非、尼加拉瓜和它的两个大西洋地区、摩尔多瓦及其加告兹(Gaguazia)地区等。在这些国家中,单一制没能阻止族群动用政党政治等制度手段争取自治、反对中央政府的倾向,允许族群自治减少甚至消除了族群暴力。第四类案例初创时实行族群联邦制至今仍然成功,没有制度变量的变化,无法有效进行比较推断。^①总体上,族群联邦制的表现比单一制好。^②

以上分析表明,案例选取和方法论上的差异会对族群联邦制绩效的考察产生影响。如果聚焦于单个案例来讨论该制度在管理族群冲突中的绩效,在不同的国家中也会发现两种相反的结局。南斯拉夫以族群为基础的分隔政治为各联邦单位创造了政治认同,在地方与中央互动中造成了两者在决策权中的零和博弈,也造成了联邦各组成单位之间经济与文化发展的不平衡,最终,除了伏伊伏丁那,所有的联邦组成单位都实现独立,成为新的民族国家。^③有些族群联邦制国家没有落入解体这种极端结局,但无法消除族群冲突,如埃塞俄比亚与比利时。^④然而,2003年后伊拉克设计的族群联邦制为北部的库尔德人建立了自治区,满足了他们实行自决的愿望,缓解了他们的原生民族主义,同时保持了伊拉克的完整,进而增进了伊拉克的政治稳定。^⑤聚焦于印度族群联邦制的次国家层面,英国诺丁汉大学教授凯萨琳·阿德尼(Katharine

① 安德森因此没有讨论第四类案例。此外,没有初始时族群联邦制失败而后实行单一制成功的这类案例。

② 对这些国家而言,安德森的研究表明:(1)族群联邦制的成功率至少比单一制高;(2)族群联邦制通常在单一制失败后被采用,在可行的替代方案出现之前,联邦制是最好的选择,当单一制失败时,可以用族群联邦制替代以减轻不良的政治后果。而当族群联邦制失败时,它没有替代方案,所以国家的分裂常被归结为是族群联邦制的问题;(3)族群联邦制不是万能的,国家经常面临的问题不是族群联邦制导致了还是减少了分裂,而是采用族群联邦制还是国家分裂和内战,在已经有族群冲突的地方,族群联邦制对政策制定者来说常常可能是唯一的方案。

③ Nikola Burazer, *From Segmentation to Dissolution: The Segmental Institutions Thesis and the Case of Yugoslavia*, Central European University, 2015.

④ Alexander Haymanot Abrha, "Ethnic Federalism: A Tool for Managing or a Fuel for Ethnic Conflicts in Ethiopia," *Journal of Culture, Society and Development*, Vol. 50, 2019, pp. 21-28; Muhabie Mekonnen Mengistu, "Ethnic Federalism: A Means for Managing or a Triggering Factor for Ethnic Conflicts in Ethiopia," *Social Sciences*, Vol. 4, No. 4, 2015, pp. 94-105; Lieven De Winter and Pierre Baudewyns, "Belgium: Towards the Breakdown of a Nation-State in the Heart of Europe?" *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 15, No. 3-4, 2009, pp. 280-304.

⑤ Jalal Hasan Mistaffa, *Ethnofederalism in Post-2003 Iraq: Alternative Explanations of Political Instability*, Ph. D. dissertation, Newcastle University, 2016.

Adeney)发现,自独立以来,印度大多数的暴力冲突都发生在族群异质性非常高的非族群性邦中,而不是相对同质的族群性邦中。^①与罗德主张行政区划应该以族群异质性为导向不同,阿德里对印度的研究暗示应该以族群同质性为导向。二者的着眼点或分析层次有异,罗德反对族群联邦制,更多考虑的是族群同质性的行政单位(族群邦)可能带来的邦间冲突或分离主义,认为摒弃族群联邦制、组建族群异质性的行政单位才能避免国家分裂危机。印度的案例表明,族群异质性高的行政单位可能加剧其内少数民族和多数族群之间的冲突,只不过将冲突降低了行政层次。

族群联邦制能否有效管理族群冲突,似乎难以下一个简单的结论。如果将原苏联与部分东欧国家作为族群联邦制的典型案例,族群联邦制似乎要为这些国家的族群冲突与国家解体负责。然而,如果将族群联邦制的含义扩大,能够纳入族群联邦制的案例就会增多。在更大范围内检讨族群联邦制与替代方案在管理族群冲突中的作用后,可以发现族群联邦制的冲突管理效果似乎并不差。在多族群国家中,族群联邦制承认甚至固化了族群的界限和政治权力,但问题在于,这种承认与固化究竟是增强了族群对统一国家的向心力还是离心力。

二、影响族群联邦制的因素

至少有一点是肯定的,族群联邦制使认同与资源向族群地区倾斜。但该制度会因承认族群的地位而得到他们的合作,还是会方便“国中之国”乃至新国家的出现?两种可能性均有案例支持。因此,不难设想有其他情境变量(contextual variables)影响了族群联邦制下的族群采取合作还是寻求独立。较成熟的学术努力逐渐将一些偏结构性情境因素带进来,揭示不同情境约束下族群联邦制的表现,或者通过解构笼统意义上的族群联邦制而丰富对族群联邦制具体形态的多样性的理解。这些情境性因素主要包括外部因素如国际力量,族群本身的特征如历史和文化的独特性、族群的经济状况,以及族群联邦制本身的因素如族群的政治地理分布等。

^① Katharine Adeney, "Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism?" *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, pp. 125-148. 美国得克萨斯大学奥斯汀分校政府系教授罗伯特·哈德格雷夫(Robert L. Hardgrave Jr.)也持有相似的观点。印度以语言为基础划分联邦地区,满足了很多族群的文化需求,但在另一方面,印度很多邦内仍会存在语言意义上的少数民族群。邦政府正式或非正式地偏爱土著居民,忽视了邦内少数民族群,进而造成了邦内的族群冲突。Robert L. Hardgrave Jr., "The Challenge of Ethnic Conflict: India-The Dilemmas of Diversity," *Journal of Democracy*, Vol.4, No.4, 1993, pp. 54-68.

(一) 历史和文化的独特性

族群的历史和文化的独特性本身就是实行族群联邦制的一个可能原因,并通常和其他因素叠加对族群联邦制的命运发挥重要影响。历史和文化独特性强的地区经常会遭遇与其他地区理解上的障碍,这便利了富有野心的族群政治家在时机适当时以遭到外族威胁为由动员族群、吸引追随者。例如,苏联对族群语言的强调使族群文化的独特性制度化了。在苏联各共和国,除了俄罗斯,俄语同化率高于10%的只有白俄罗斯和乌克兰。而在俄罗斯,超过2/3共和国的俄语同化率高于10%。在第一次世界大战与第二次世界大战间曾是独立国家的波罗的海三国,对苏联的分离主义最严重。而在俄罗斯,与波罗的海三国有相似历史经历的只有图瓦共和国。^① 这些对比可能揭示了苏联和俄罗斯的族群联邦制不同命运的原因:文化与历史的独特性越高的地区,就越倾向于脱离联邦。特别地,语言是文化与历史的载体,语言独特性也可能会导致族群动员乃至独立。语言独特、不熟悉官方语言的人,其向上社会流动和教育、就业、福利等方面会受到阻碍,一个地区这样的人越多,该地区就越容易出现基于族群认同的动员以将自己独特的语言作为官方语言来消除流动障碍,这导致多族群国家更易分裂。^②

比较静态(comparative static)的文化差异对族群联邦制会有影响,而文化教育的时间性(temporality)则对文化差异出现的原因及其效应提出了一种时序解释。在苏东国家中,中亚五国是在实行共产主义体制后才普及大规模教育,相比较而言,拉脱维亚与爱沙尼亚则在实行共产主义体制前就已经实现本民族大规模教育,因而,他们提升了本民族识字率、方便传递民族历史记忆与民族主义,更容易产生对体制合法性的质疑,在民主化过程中进而要求独立。^③ 然而,科索沃与塔吉斯坦(Dagestan)在语言和宗教上都十分独特,但前者发起分离运动而后者则保留在联邦内。^④ 可见,历史和文化的独特性本身难以成为一个通用或独立的解释,尽管被普遍视为潜在的不利因素,其具体作用效果如

^① Henry E. Hale and Rein Taagepera, "Russia: Consolidation or Collapse?" *Europe-Asia Studies*, Vol.54, No.7, 2002, pp. 1101-1125; Mark R. Beissinger, *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

^② Kyle L. Marquardt, "Identity, Social Mobility, and Ethnic Mobilization: Language and the Disintegration of the Soviet Union," *Comparative Political Studies*, Vol.51, No.7, 2018, pp. 831-867.

^③ Keith Darden and Anna Grzymala-Busse, "The Great Divide: Literacy, Nationalism, and the Communist Collapse," *World Politics*, Vol.59, No.1, 2006, pp. 83-115.

^④ Valerie Bunce, "Minority Politics in Ethnofederal States: Cooperation, Autonomy or Secession?" working paper presented to Mario Einaudi Center for International Studies, No.8-07, 2007.

何仍然需要结合对其他因素的考虑。

(二) 国际因素

对族群联邦制最初的集中讨论与原苏东国家的政治变化关联密切,因此,国际因素值得关注。^① 国际因素的迥异对苏联与俄罗斯的族群联邦制的命运产生了不同影响。苏联常被认为是被俄罗斯裹挟下的一个不自然的国家联盟。在苏联晚期,西方国家也乐于看到苏联改革,并与苏联的民族主义者取得联系。各加盟共和国争取自由与独立的分离运动得到苏联自由化思想环境与西方世界的支持。而叶利钦时期的俄罗斯缺乏一致的政治意识形态,相当务实,承认各族群的自治权利,同时也警惕族群分离活动的出现。另外,西方国家对俄罗斯的族群分离的态度十分暧昧。当俄罗斯武力镇压车臣武装时,西方国家没有进行多少批评。这些都使得俄罗斯的族群分离运动面临更不利的环境,难以正当化或被动员起来。^② 国际社会对分裂活动支持与否可能对结局产生重要影响。

地区层面的国际因素也可能构成族群联邦制运行的重要情境。尤其是临近或地区国家的一些具体特征和行为,会极大地影响一国族群联邦制的表现。许多非洲国家族群多元化的特征使得这些国家并不支持非洲其他国家国内的分离主义势力,因为如果支持,也就给本国国内的族群分离提供了理由。^③ 非洲国家特殊的族群关系反而使它们在应对分离主义问题时保持国家间合作。例如,当尼日利亚的比亚法拉(Biafran)地区发生族群武装叛乱时,非洲大部分国家都支持尼日利亚中央政府,谴责反叛势力。因此,容易出现分离主义的国家一般不会支持其他国家的分离主义运动。不过,当一个国家出现族群分离运动时,其他国家采取什么立场或许会取决于这些国家的执政者的支持者与对方国家冲突双方中的哪一方分享族群纽带。^④ 如果支持者与分离主义者分

^① 希腊派迪昂政治经济大学国际关系高级讲师亚历克斯·赫拉克利德斯(Alexis Heraclides)对外部国家介入的原因、方式和对象进行了分析。Alexis Heraclides, "Secessionist Minorities and External Involvement," *International Organization*, Vol.44, No.3, 1990, pp. 341-378.

^② Stephen H. Hanson, "Ideology, Interests, and Identity: Comparing Secession Crises in the USSR and Russia", PONARS Working Paper Series, Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., 1998.

^③ Jeffrey Herbst, "The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa," *International Organization*, Vol.43, No.4, 1989, pp. 673-692.

^④ Stephen M. Saideman, "Explaining the International Relations of Secessionist Conflicts: Vulnerability Versus Ethnic Ties," *International Organization*, Vol.51, No.4, 1997, pp. 721-753。其逻辑在于,首先,政客的首要关切是保住职位;其次,需要选区内选民的支持方可保住职位;最后,族群认同会影响选民的偏好。可以推论,与其他国家的族群分享认同会影响选民的偏好。

享族群纽带,那么该国将会支持分离主义者;如果支持者与对方国家的分离主义者之间存在敌意,那么该国将会支持对方国家的中央政府;如果与冲突双方均分享族群纽带,那么该国可能采取中立或骑墙的立场。

类似地,本国(host state)与少数族群的外部游说国(lobby state)的立场组合及互动会对族群联邦制绩效产生影响。依据族群联邦制国家内的多数族群对少数族群采取压制还是非压制的立场,以及游说国对该国内少数族群采取支持还是不支持的立场,可以划分四种状态:压迫性多数族群与支持性游说国将形成冲突状态,可能会导致多数族群与少数族群产生冲突;非压迫型多数与支持型游说国将形成机会状态,对少数族群来说,这是讨价还价的最佳状态;压迫性多数和非支持性游说国将形成脆弱状态,这种状态对少数族群来说最不利,少数族群更有可能忍受多数族群的压迫;非压迫性多数与非支持性游说国形成和平状态。以塞尔维亚伏伊伏丁那地区的匈牙利人为例,塞尔维亚多数族群塞尔维亚人与邻国匈牙利关于伏伊伏丁那地区的立场组合及转变,就深刻影响了该地区匈牙利人对塞尔维亚中央政府的态度。1989至1992年,伏伊伏丁那的自治地位被大大削弱。与此同时,匈牙利展示出了强硬的民族主义立场,认为它有责任保护邻国匈牙利人的权利。此时处于冲突状态,伏伊伏丁那匈牙利人主张独立。1993年至2000年,伏伊伏丁那匈牙利人受到了来自中央政府更大的压力,但匈牙利的立场却趋于温和,声明不会干预。此时匈牙利人对中央政府的强硬立场也趋于温和,独立的主张开始消退。2001年至2002年,塞尔维亚新政府采取了一种亲少数族群的立场。与此同时,匈牙利继续维持不干涉立场。此时形成和平状态,伏伊伏丁那匈牙利人愿意与多数族群形成跨族群的联合。^① 20世纪60、70年代的埃塞俄比亚(本国)、索马里人(少数族群)、索马里(游说国)之间也存在类似情形。

值得指出的是,国际因素的视角大都还是偏国家中心主义的。然而,影响一国族群联邦制的国际力量并不只是与少数族群可能发生关联的外在游说国或有影响力的区域或全球性大国,也可能是国际组织、机制或规范,如非盟、北约、联合国、主权领土完整或民族自决原则等,在全球化时代甚至可能是由非国家行为体构成的跨国网络或运动,如亲族群体、军火集团、恐怖主义、宗教运

^① Erin K. Jenne, "A Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog That Did Not Bite in 1990s Yugoslavia," *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.4, 2004, pp. 729-754.

动、移民等。^① 一般而言,当族群联邦制国家的国家能力较弱、处于政治急速变化时刻或者国际力量的方向一致、较强大时,国际因素的影响会比较突出。总之,国际体系中攸关的、有影响力的国家和各种国际力量可能依据它们的理念或利益对其他国家的族群联邦制施加外部约束,与一国内的族群和政府产生不同样态的互动,从而对族群联邦制在这些国家的运行和成败产生重要影响。

(三) 经济因素

经济因素深刻影响了国内冲突和战争的爆发。^② 因此,有必要考察族群联邦制运行的经济情境(economic contexts)。一国总体的经济状况及族群间的经济差异会影响各族群地区对自身处境好坏、公正与否的评估,进而影响族群对中央政府产生离心力还是向心力。国家整体经济发展水平对联邦制的实施绩效有重要影响。国家越发达,联邦制对族群冲突管理的效果越好。^③ 更细致的分析会分解总体经济发展水平,考察国内各族群地区间的经济差异。一些研究发现,经济发展程度越高的地区越倾向于脱离联盟。例如,在苏联,经济发展程度较高的波罗的海三国与乌克兰比经济发展程度较低的中亚五国更不愿意留在苏联。贫穷地区期望能从富裕地区获得好处,这造成富裕地区有受

① Jonathan Fox, "The Rise of Religious Nationalism and Conflict: Ethnic Conflict and Revolutionary Wars, 1945-2001," *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.6, 2004, pp. 715-731; Lars-Erik Cederman, et al., "Ethnonationalist Triads: Assessing the Influence of Kin Groups on Civil Wars," *World Politics*, Vol.61, No.3, 2009, pp. 403-437; Idean Salehyan, *Rebels without Borders: Transnational Insurgencies in World Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009; Thomas Hegghammer, "The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad," *International Security*, Vol.35, No.3, 2010, pp. 53-94; Wendy Pearlman and Kathleen Gallagher Cunningham, "Nonstate Actors, Fragmentation, and Conflict Processes," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.1, 2012, pp. 1-13; Brandon Lum, et al., "Diasporas, Remittances and State Fragility: Assessing the Linkages," *Ethnopolitics*, Vol.12, No.2, 2013, pp. 201-219.

② Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War," *Oxford Economic Papers*, Vol.56, No.4, 2004, pp. 563-595; James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp. 75-90; Christopher Blattman and Edward Miguel, "Civil War," *Journal of Economic Literature*, Vol.48, No.1, 2010, pp. 3-57; Lars-Erik Cederman and Manuel Vogt, "Dynamics and Logics of Civil War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.61, No.9, 2017, pp. 1992-2016.

③ 比如,贝尔梅奥依据富裕程度对多族群国家进行分类,发现在人均国民生产总值高于6000美元的国家,联邦制在包容族群方面的效果才明显优于单一制国家,而在低于6000美元尤其是在低于3000美元的国家,这一现象不太明显,参见 Nancy Bermeo, "A New Look at Federalism: The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2, 2002, pp. 96-110。虽然贝尔梅奥在文中使用的主要是"federalism"而非本文关注的"ethnofederalism",但她使用了"Minorities at Risk"(MAR)数据库,从中选取了全部112个在地域上集中的族群。

剥削之感,加速了经济发展程度高的地区实现独立。俄罗斯的族群地区经济发展程度远不如苏联晚期的波罗的海三国、乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚。1988年,在俄罗斯人聚居的地区,也只有三个地区的经济发展水平高于俄罗斯人的平均水平。因此,俄罗斯的族群分裂问题没有苏联严重。^① 石油、矿藏等自然资源若集中分布在某些人口稠密的族群地区,导致族群间收入不平等,也容易造成这些资源丰富的族群的被剥削感上升,产生冲突和分裂倾向。^② 族群联邦制国家里各族群地区经济不平衡会加剧族群冲突,也可能是因为中央政府不能满足落后族群的需求而激起不满与怨恨。^③ 所以,富裕地区与贫穷地区均有可能出现分离活动。^④ 大样本数据分析发现,越富有、人口越多、资源越丰富的地区越有可能要求比分离主义更温和的高度自治,这些地区更有能力为公民提供公共物品,进而向中央政府发出“退出”威胁而争取自治地位。^⑤ 为何这些地区不寻求独立?可能有两个原因:一是为了获取在更大的国家内部的某些非经济利益如安全或声誉,二是这些地区内部收入不平等造成动员困难,如印度旁遮普邦并不主张独立。这表明,发达地区在某些条件下可能更愿意维持自治地位而非寻求独立。

对全球范围内族群横向不平等(horizontal inequalities)状况的考察发现,在高度不平等的社会里,相对于经济发展水平接近全国平均水平的族群地区,更富裕和更贫穷的族群都更容易进行内战。原因可能在于,族群之间容易在

① Henry E. Hale and Rein Taagepera, "Russia: Consolidation or Collapse?" *Europe-Asia Studies*, Vol.54, No.7, 2002, pp. 1101-1125. 南斯拉夫的情形与苏联相似,经济较为发达的斯洛文尼亚和克罗地亚在分裂中表现积极。罗德也观察到,苏联的族群分裂运动是由拥有最高水平的教育、就业甚至政治参与权利的族群,而非那些处于劣势的、边缘化的族群挑起的,参见 Philip G. Roeder, "Soviet Federalism and Ethnic Mobilization," *World Politics*, Vol.43, No.2, 1991, pp. 196-232.

② Philipp Hunziker and Lars-Erik Cederman, "No Extraction without Representation: The Ethno-Regional Oil Curse and Secessionist Conflict," *Journal of Peace Research*, Vol.54, No.3, 2017, pp. 365-381; Christian Lessmann and Arne Steinkraus, "The Geography of Natural Resources, Ethnic Inequality and Civil Conflicts," *European Journal of Political Economy*, Vol.59, 2019, pp. 33-51.

③ Kristin M. Bakke and Erik Wibbels, "Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States," *World Politics*, Vol.59, No.1, 2006, pp. 1-50.

④ Valerie Bunce, "Minority Politics in Ethnofederal States: Cooperation, Autonomy or Secession?" 就族群地区经济相对于全国经济而言,格鲁吉亚的阿布哈兹与南奥塞梯地区非常富裕,而俄罗斯的车臣与塞黑的科索沃非常贫穷,这些族群地区都出现了分离活动;鞑靼斯坦与阿迦利亚的经济水平高于各自国家的平均水平,黑山则低于平均水平,而这三个地区都主张在原有国家结构框架内实现争取更多自治权的改革;伏伊伏丁那是塞黑经济最发达的地区之一,达吉斯坦则是俄罗斯最贫困的共和国之一,而两个地区都主张保持现状。

⑤ Nicholas Sambanis and Branko Milanovic, "Explaining Regional Autonomy Differences in Decentralized Countries," *Comparative Political Studies*, Vol.47, No.13, 2014, pp. 1830-1855.

权力、声望、财富等方面的差异上进行比较,这些差异反映了自己的优势或劣势地位。处于劣势地位的族群感受到不平等,而处于优势地位的族群担忧被原本不配占据优势地位的族群进行政治支配,因此双方均产生怨恨。^①

(四) 族群的政治地理学

族群联邦制向族群的分权是以地区为基础的,族群人口和族群邦的地理分布与构成会深刻影响族群联邦制的绩效。自美国杜克大学法律与政治科学荣休教授唐纳德·霍洛维茨(Donald Horowitz)对尼日利亚的经典研究以来,学者们意识到,行政区边界与族群边界的关系会影响次国家层面认同与资源的分布状况,以及族群认同与资源的利用方式。^② 苏联所有分裂出去的加盟共和国都位于边境地带,这表示它们有国境线可以利用,与外国取得社会经济上更密切的联系。而在俄罗斯,很多族群地区像岛屿一样漂浮在俄罗斯这片海上或直接面对大洋,这似乎阻遏了潜在的分离主义。^③ 然而,发起分离运动的鞑靼斯坦就完全被包围在俄罗斯联邦内。^④ 可见,对地理因素的朴素观察,无法有效地揭示族群地理分布对族群联邦制效果的影响,这方面需要进行更细致的研究。

族群联邦制的人口地理学研究以往多关注具有独特性的少数民族群,新的研究逐渐将视角从具有独特性的少数民族群转向多数族群,认为族群联邦制的稳定与民主系于多数族群。在多民族联邦制国家,如果实行多数制,就可能需要存在一个在数量上占绝对优势即至少达到50%、能在选举中占优势的民族或族群。因为就族群联邦制而言,面对少数民族群的权利要求时,多数族群能控制住局势,因而经常愿意妥协,满足少数民族群的需求。但如果缺乏多数族群,

^① Lars-Erik Cederman, et al., "Horizontal Inequalities and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison," *American Political Science Review*, Vol.105, No.3, 2011. pp. 478-495; Christa Deiwiiks, et al., "Inequality and Conflict in Federations," *Journal of Peace Research*, Vol.49, No.2, 2012, pp. 289-304.

^② Donald Horowitz, "Ethnic Conflict Management for Policy-Makers," In J. V. Montville, ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, 1999; Philip G. Roeder, *Where Nation-States Come from: Institutional Change in the Age of Nationalism*, Princeton: Princeton University Press, 2012. 罗德对“分隔国家”(segmented states)的研究也触及了族群的政治地理学。

^③ Henry E. Hale and Rein Taagepera, "Russia: Consolidation or Collapse?" *Europe-Asia Studies*, Vol.54, No.7, 2002, pp. 1101-1125.

^④ Valerie Bunce, "Minority Politics in Ethnofederal States: Cooperation, Autonomy or Secession?"

就可能需要利普哈特意义上的协合民主来予以弥补。^①

然而,多数族群的存在对族群关系也可能是个威胁而非祝福。美国乔治·华盛顿大学政治学教授黑尔(Henry E. Hale)提出“核心族群地区”(core ethnic region)概念解释族群联邦制国家的存活与崩溃。“核心族群地区”会通过“双轨权力”(产生比肩联邦的制度与物质资源)、“安全威胁”(威胁到其他少数民族地区,造成不信任)与“想象的共同体”(考虑独立建国)三个中间机制造成族群联邦制国家的崩溃。如果在人口统计上不存在一个核心族群或一个核心族群在地理上分散到多个地区,核心族群集体行动的能力将会被削弱,对少数民族的威胁将会减小,也会使核心族群因组织资源的缺乏难以诉诸一个统一的族群形象,这将有利于族群联邦制的成功。第二次世界大战后,所有长寿的族群联邦制国家都没有核心族群地区,加拿大与瑞士甚至存在了近一个半世纪之久;相反,所有崩溃的族群联邦制国家都存在着核心族群地区。^② 在苏联末期,俄罗斯作为一个核心族群地区,在苏联中央政府之外产生了新的权力中心,构建了俄罗斯人的统一的民族形象,因此削弱了中央政府履行承诺的能力。可以说,俄罗斯这一核心族群地区脱离苏联的举动决定了苏联的命运。在独立后的俄罗斯,俄罗斯人虽然占多数,但他们分布在地理上很分散的57个地区,并不存在一个“核心族群地区”,这增加了集体行动的成本,保障了俄罗斯联邦政府的自主性。^③ 这些冲突的发现表明,多数族群既可能因为能维持优势而愿意包容少数民族,也可能凭借巨大的组织与物质资源,削弱中央政府的合法性与包容各族群的承诺的可信性而威胁到少数民族;换言之,多数族群的存在既可能是族群联邦制的压舱石,也可能是其掘墓人。

在黑尔等人的研究中,多数族群的优势似乎是由单纯的人口地理因素先定的,关键在于如何运用。但在一些情境下,这种优势并非如此,而是多维、流动的,比如,优越的少数民族与落后的多数族群并存这一不对称现象。伊拉克

^① Brendan O'Leary, "An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue," *Nations and Nationalism*, Vol.7, No.3, 2001, pp. 273-296; József Juhász, "Ethno-Federalism: Challenges and Opportunities," *International Problems*, Vol.57, No.3, 2005, pp. 245-263. 匈牙利罗兰大学教授尤哈斯认为,族群联邦制的成功需要的关键要素之一是国家一民族整合带来国民的凝聚力。但对一些多族群国家而言,国家同质性或一体化只是理想状态,为了管理族群冲突,需要某种人口结构。主流族群的人口数量优势越明显,族群联邦制越稳定。

^② Henry E. Hale, "Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse," pp. 165-193. 黑尔对“核心族群地区”的定义是一个族群地区拥有其族群人口的50%及以上,或者该族群地区的人口占全国人口的比例比第二大族群地区高至少20%。

^③ Henry E. Hale, "The Makeup and Breakup of Ethnofederal States: Why Russia Survives Where the USSR Fell," *Perspectives on Politics*, Vol.3, No.1, 2005, pp. 55-70.

北部基尔库克地区生活着逊尼派阿拉伯人与土著居民库尔德人,印度东北部阿萨姆邦生活着移民而来的孟加拉人与土著居民阿萨姆人,就存在这种情形。族群联邦制的实施会在短时间内给地区内两个族群的处境造成巨大转变,可能加剧族群对立与冲突。巴基斯坦开发与经济替代研究所研究员玛丽亚姆·汗(Maryam S. Khan)的研究关注了这一现象。与阿德尼对印度高异质性族群联邦的分析类似,她也将族群联邦制的实施绩效放置在族群地区这一层面进行考察。她对1973年巴基斯坦实行族群联邦制后信德省中的穆哈吉尔人(Muhajirs)与信德人(Sindhis)的地位转变进行考察,前者在经济文化上处于优势但在数量上处于劣势,后者在数量上处于优势但在经济文化上处于劣势。改革后,信德省成了以信德人为主体的族群的联邦成员,政治经济与文化资源向信德人转移,这激发了穆哈吉尔人的族群意识,从而引发了两个族群的大规模冲突。^① 这表明,在地位优越的少数民族群与落后的多数族群并存的地区,族群联邦制的实施很可能加剧族群对立与冲突。另外,对族群规模的考察,不止于数字比例,还需考虑到规模背后的经济、文化、历史等维度。

除了关注族群规模本身对族群态度的影响,也需要跳出对国家层面上整体的族群同质性和异质性程度进行笼统讨论的窠臼,^②转而更加细致地考察族群人口的具体分布状况及其与行政区划的关系。实际上,族群联邦制国家间的一个关键差异就在于族群如何在次国家单位上分布。国家内部的族群分布边界与行政边界在多大程度上重合,将对族群冲突和族群联邦制运行产生重大影响,这一影响有可能是非线性的。基于地理信息系统数据的量化分析发现:族群边界与行政边界严重交错时,族群的动员难以获得组织资源;随着边界的渐渐重合,族群地区越来越容易获得分离所需的资源,但由于此时两种边界尚未完全重合,这些资源仍不足够,因此族群地区与中央政府产生了资源上的竞争,族群分离主义、暴力冲突会更易发生;过了临界点后,族群暴力开始减少,当两种边界完全重合时,各族群地区拥有足够资源得以维持隔离状态,族群暴力冲突很少,这可能是因为各族群对现状比较满足,但更常见的是和平的

^① Maryam S. Khan, "Ethnic Federalism in Pakistan: Federal Design, Construction of Ethno-Linguistic Identity & Group Conflict," *Harvard Journal on Racial & Ethnic Justice*, Vol.30, No.5, 2014, pp. 77-129.

^② James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp. 75-90; Alberto Alesina, et al., "Fractionalization," *Journal of Economic Growth*, Vol.8, No.2, 2003, pp. 155-194; Lars-Erik Cederman and Luc Girardin, "Beyond Fractionalization: Mapping Ethnicity onto Nationalist Insurgencies," *American Political Science Review*, Vol.101, No.1, 2007, pp. 173-185.

分离导致联邦解体。^① 在更宏观的层次上,安德森也发现“完全型族群联邦制”(full ethnofederations,所有的联邦组成单位都是族群的“祖国”,如苏联和埃塞俄比亚)的成功率较低。完全型族群联邦制的族群效忠对象集中于本族群本地区,更容易走向分离。^② 典型的案例是尼日利亚。刚独立时,尼日利亚次级行政区数量不多,1960—1963年时只有三个地区,1967—1976年也只有12个州。这些行政区与三个主要族群分布的边界有交错也有重合,他们以本行政区为动员基础准备和进行内战。时至今日,尼日利亚原先的大州被分割,州数量增加到了36个(加上联邦首都区,共37个次级行政区),族群边界与行政边界更多交错,政治权力扩散到各地区,族群政治活动的重心转移到各地区层面,动员族群地区资源进行中央层面权力的竞争减少,族群关系得以缓和。

通过以上分析可以发现,影响族群联邦制表现的因素,既有外部因素如国际力量,也有族群本身的一些特征如族群的历史、文化、语言与族群地区的经济发展状况,还有族群联邦制本身的因素如族群人口分布与联邦的行政单位划分。对于这些因素如何影响族群联邦制的表现,仍然存在分歧。总体而言,现有的这些偏静态的结构性情境因素的分析,表明不存在一个“笼统的”对族群联邦制管理族群冲突效果的是或否的答案;实际上,由于纳入这些情境因素,具体实践中的多样化的族群联邦制形态也开始浮现,我们对族群联邦制的理解也得以丰富饱满。动态地看,族群即便获得一块自治区,他们的日常政治活动也与国家政治体系和实践过程中的其他制度要素(比如政党、选举、分权等制度)、行为体(比如中央权力、政治精英、其他族群等),以及具体事件和实践(比如冲突历史)等发生紧密关联,从而影响了族群联邦制的形态、运作和绩效。因此,下一步有必要采取过程导向的视角,将族群联邦制放置在国家的实际政治过程与制度运行体系中来加以考察。

^① Christa Deiwiks, *Ethnofederalism: A Slippery Slope towards Secessionist Conflict?* Ph. D. dissertation, ETH Zurich, 2011; 德维克斯对加拿大和瑞士的案例研究同时表明,一些小的族群拥有自己的联邦地区,而国家的主流人群分散到全国其他地区也会使得族群分裂冲突减少。瑞士联邦统计局的托马斯·克里斯廷(Thomas Christin)与日内瓦大学内战研究中心的西蒙·胡格(Simon Hug)也发现,族群联邦制下不同的族群地区分布情况对冲突可能性的影响也是不同的。国家少数民族占据的联邦地区数量的份额越大,发生内战的可能性越大。参见 Thomas Christin and Simon Hug, “Federalism, the Geographic Location of Groups, and Conflict,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.29, No.1, 2012, pp. 93-122.

^② Liam Anderson, “Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement?” *International Security*, Vol.39, No.1, 2014, pp. 165-204; Liam Anderson and Carlos Costa, “Survival of the Fittest: Explaining the Success of Ethnic Autonomy Arrangements,” *Swiss Political Science Review*, Vol.22, No.4, 2016, pp. 516-544.

三、自治与共治：政治过程和制度体系中的族群联邦制

前文已述，在对族群联邦制批评者的反驳中，部分学者指出一些解体的族群联邦制国家实施的并不是真正意义上的联邦制，联邦制所应有的自主、自治并没有得到充分贯彻。这种反驳已经暗示了包含族群联邦制在内的一系列具体政治实践过程和实际的政治制度运行体系对族群联邦制的绩效具有重要的影响。现有的偏静态的结构性情境因素的分析，也暗示了这类情境因素对比如族群地区与中央政府互信与否的解释力仍然较有限。与结构相比，政治过程与制度体系同样重要。族群联邦制的运行，很大程度上受到以行为体互动为核心的政治实践过程的塑造，同时受实际运行中的其他相关权力分享制度的约束和调节。

在对族群联邦制相关联的政治实践过程的考察中，族群地区性政党受到了较多关注。族群地区政党的出现，会影响政治分权（比如族群联邦制等）的具体效应。地区政党（regional parties）这一因素可以解释政治分权为何在一些多元族群社会减少了族群冲突和分离主义而在另一些社会里增加了风险。相对于政治集权制度，在分权制度中，地区政党得到高票尤其会增加叛乱。地区政党的出现通过强化族群认同、损害地区少数民族的立法、利用分权提供给他们资源进行族群动员的方式加剧了政治分权下的族群冲突与分离主义。^①如果少数民族被纳入全国性政党，与多数族群联合统治，和平则更有可能出现。^②此外，正如加拿大魁北克、西班牙加泰罗尼亚的案例所表明的，政治分权过程若伴随着对少数民族的象征性承认（symbolic recognition），例如承认魁北克地区为“独特的社会”（distinct society），也可能破坏多数族群对政治共同体的愿景而导致多数族群的反弹和愤恨、进行公开政治动员反对少数民族，进而

① Dawn Brancati, "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" *International Organization*, Vol.60, Issue 3, 2006, pp. 651-685.

② Kristin M. Bakke and Erik Wibbels, "Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States," *World Politics*, Vol.59, Issue 1, 2006, pp. 1-50.

加剧少数民族群的分离活动。^①

联邦中央和族群地方间的互信、互动,以及政治精英的一些实践动态也会影响到族群联邦制的运行,尤其是在制度或政策变革、情势危急的时刻。黑尔用领导力的能动性如何影响承诺的可信度,来解释在苏联解体前为何乌克兰的立场会出现摇摆。起初,苏联中央政府承诺自由化改革时并没有与各共和国协商,倾向于用专断性权力排除干扰。戈尔巴乔夫也没有采取措施约束自己及其继任者在未来反悔。这让乌克兰怀疑中央政府自由化改革承诺的可信度。在此背景下,乌克兰议会举行选举,标志着权力从莫斯科转移到乌克兰议会。选举也让乌克兰领导人诉诸民族主义,呼吁独立,强调乌克兰法律高于苏联法律。第二阶段中央与地方的协商承诺保障各共和国广泛的自治权力,然而,实际上由戈尔巴乔夫的代表主导协商,这无法打消乌克兰对中央政府的疑虑。乌克兰领导人于是宣称这些非面对面、不透明的协商是无效的。随后,苏联中央政府承认各共和国的主权地位,乌克兰举行的公投中仍有80%的人支持加入新联盟,局势缓和,苏联的族群联邦制产生了向心力。但“八·一九”政变却反对新联盟条约,阻止权力向共和国下移,表明苏联领导层不稳固,戈尔巴乔夫可能无力履约,这些削弱了族群联邦制的向心力,于是,乌克兰发布独立宣言,组建自己的军队。^②

族群地区选择分离还是维持现状,其中一个关键因素在于中央政府安全承诺的可信性。因此,通过其他制度设计来配合族群自治,消除安全困境,增进中央与族群地区之间的信任就显得格外重要。“联邦”包含自治与共治两个方面,如保障各族群在中央层面的代表性(在族群异质性的某个地区,则保证各族群在该地区的代表性)、创造一个给予族群对话协商的政治空间、实行法治、在联邦成立之初实行自愿的原则、创建共同开发自然资源的机构等,将会增进族群联邦制的成功。^③ 联邦的形成与运行必须是自愿的而非强制的。每一个以分离内战的形式失败的联邦制国家,要么是完全的独裁制国家,要么是

^① Karlo Basta, “The State between Minority and Majority Nationalism: Decentralization, Symbolic Recognition, and Secessionist Crises in Spain and Canada,” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.48, No.1, 2019, pp. 51-75. 这项研究表明,不对等的权力分享可能会扭转少数民族群与多数族群的地位,对少数民族群的过度承认似乎将原有的少数民族群抬升到政治意义上的多数族群,而原先多数族群转变成少数民族群,这种地位的转变也改变了多数族群的政治心理,在消除来源于少数民族群的不满后,却可能导致多数族群的反弹抗议。

^② Henry E. Hale, “The Double-Edged Sword of Ethnofederalism: Ukraine and the USSR in Comparative Perspective,” *Comparative Politics*, Vol.40, No.3, 2008, pp. 293-312.

^③ John McGarry and Brendan O’Leary, “Must Pluri-national Federations Fail?” *Ethnopolitics*, Vol.8, No.1, 2009, pp. 5-25.

不成熟的非民主一党制国家。在民主联邦制国家,暴力分裂活动从未获得成功。^① 这表明,族群联邦制需要与民主制、政治包容配合才能发挥最大的效用,在制度上需要引进地方与中央层面更广泛的权力分享机制,如在地方或中央行政机构中的代表性,以及在地方与中央的议会程序中实行权力分享。具体而言,中央层面的所有政党联盟、少数民族否决权、在选举中和行政机构中的比例代表制,以及各族群精英之间的合作等。^② 没有其他权力分享机制的配合,族群联邦制无法良好实施。这实际上部分地回归到早期利普哈特的倡议。

然而,与哪种权力分享制度配合及特定制度体系的生成,并非随机,而是受到结构性情境因素如地区族群是否异质性,以及族群地区在全国的重要性等条件的强烈制约。英国伯明翰大学国际安全教授斯特凡·沃尔夫(Stefan Wolff)对13个国家共18个案例的研究发现,对异质性强的族群,若在全国的重要性很小,会出现地区层面的权力分享,而中央层面的权力分享不太可能出现,如北爱尔兰;若在全国的重要性大,地区和中央层面的权力分享都会出现,如伊拉克的库尔德地区。对异质性弱的族群,若在全国的重要性大,也会出现中央层面的权力分享,但不会出现地区层面的权力分享,如波黑的斯普斯卡共和国;若在全国的重要性小,则中央和地区层面的权力分享都不会出现,如摩尔多瓦的加告兹地区。^③

权力分享制度配合的具体效应如何,依然存有争议,需要结合结构性情境因素与政治实践历程加以考察。比如,一些正式权力分享制度的具体效应也可能受到不同的族群多元性程度的影响。有研究发现,在中等程度的族群多元性上,比例代表制与议会制与较严重的内部冲突有关,当族群呈现出极端多元性时,比例代表制与议会制与较低的冲突有关。^④ 一般认为,族群能够分享决策权尤其是少数民族参与行政权对缓解族群冲突具有重要作用。一些实证研究发现,比例代表制分散了政治权威,使少数民族在立法机构中获得代表性,有机会参与政治安排,阻止有害政策的出台,维护了族群的地位与利益,从

① Nancy Bermeo, "A New Look at Federalism: The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2, 2002, pp. 96-110, 贝尔梅奥对“联邦”(foedus)一词做了简要的词源考察。该词来源于拉丁语,意为“公约”(convenant)或“协议”(contract)。

② József Juhász, "Ethno-Federalism: Challenges and Opportunities," *International Problems*, Vol.57, No.3, 2005, pp. 245-263.

③ Stefan Wolff, "Complex Power-Sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements," *Ethnopolitics*, Vol.8, No.1, 2009, pp. 27-45.

④ Matthew Charles Wilson, "A Closer Look at the Limits of Consociationalism," *Comparative Political Studies*, Vol.53, No.5, 2020, pp. 700-733.

而减轻了政治斗争的激烈程度。^①但是,诸如选举制度的实际运行和功效,也受到结构性情境因素和精英互动过程的调节,二者交互作用,进而影响族群联邦制的绩效。族群内部不同质、温和派与激进派的对立以及集体行动问题都会妨碍族群获得在议会的代表性和行政上的影响力。对1990年至2000年东欧和原苏联地区新兴民主国家的考察表明,议会代表制只在少数族群政治观点温和、内部意见一致、对决策产生影响力的情况下才对缓解族群冲突有显著效果。^②

各种权力分享制度的效应也受到暴力冲突历史的调节。瑞士联邦理工学院政治学教授拉尔斯·塞德曼(Lars-Erik Cederman)等学者研究发现,过去经历过冲突的族群比没有经历过冲突的族群更有可能再次经历族群冲突;族群完全被包容在中央权力内,会显著减少冲突,但这一效应仍受到冲突历史的限制影响。在第一次冲突爆发前,从被包容在行政权力中的群体,到无法获得中央权力的自治群体,再到被完全被排斥在行政权力之外的群体,反叛越有可能发生;而在第一次冲突爆发后,这种不同权力分享制度的功效差异不太明显。如果不与中央层面的行政权力分享结合,地域自治并不能有效防止冲突,尤其是在有了冲突历史后,因为此时,族群的地区自治可能太少了、太晚了。^③

正式权力分享制度影响冲突主要是通过影响族群间的权力分享行为或实践产生的。因此,有必要区分法理上的(de jure)权力分享即正式的权力分享制度与事实上的(de facto)权力分享制度即实际的权力分享实践。英国埃塞克斯大学政府系高级讲师尼尔斯·博尔曼(Nils-Christian Bormann)等人的研究发现,包容性(inclusive)权力分享制度如大联合(grand coalitions)、相互否决、保留议席或中央政府行政职位等会增加政府内的族群份额,即带来包容性权力

① Stephen Saideman, et al., "Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985-1998," *Comparative Political Studies*, Vol.35, No.1, 2002, pp. 103-129. 类似的研究还有 Frank S. Cohen, "Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol.35, No.5, 1997, pp. 607-630; Marta Reynal-Querol, "Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.46, No.1, 2002, pp. 29-54; Gerald Schneider and Nina Wiesehomeier, "Rules that Matter: Political Institutions and the Diversity-Conflict Nexus," *Journal of Peace Research*, Vol.45, No.2, 2008, pp. 183-203. 与之不同的观点认为,比例代表制的配合效应并不乐观,尤其当政党代表一个特定族群时,比例代表制会削弱对国家的依恋。Zachary Elkins and John Sides, "Can Institutions Build Unity in Multiethnic States?" *American Political Science Review*, Vol.101, No.4, 2007, pp. 693-708.

② Sonia Alonso and Rubén Ruiz, "Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies," *European Journal of Political Research*, Vol.46, No.2, 2007, pp. 237-267.

③ Lars-Erik Cederman, et al., "Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late?" *American Political Science Review*, Vol.109, No.2, 2015, pp. 354-370; Lars-Erik Cederman, et al., "Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis," *World Politics*, Vol.62, No.1, 2010, pp. 87-119.

分享实践。而包容性权力分享实践(比如族群代表性越高)虽然减少了政府与被排斥族群之间发生冲突的可能性,但会增加联合成员之间发生冲突的可能性。总体而言,包容性权力分享实践没有显著减少族群冲突。分散性(dispersive)权力分享制度比如向下级政府分权、下级政府由选举产生以及下级地区在上议院中有代表等增加了族群的区域自治,即产生了分散性权力实践(比如实行地区自治的族群人口的份额高),然而其对减少族群冲突也仅有微弱影响。^①这表明,需要把政治联盟内与外的族群冲突区分开来;更重要的是,在管理族群冲突上,传统上从精英视角界定的正式权力分享制度及实践(无论包容性还是分散性)效应不显著,这迫使研究寻找新的因素。

在对与族群联邦制相关联的政治实践过程和配套制度体系的运行的分析中,族群整体常被作为分析单位。这种不重视族群中的个体而只重视族群整体(实际由族群精英来代表)的取向,会对族群冲突管理产生不利影响。给予族群身份以政治重要性、将族群而非公民个体作为政治制度与政治实践过程的基础可能会产生“族群制”(ethnocracy)。基于族群利益的政党、关键职位分配中的族群配额、国家制度特别是教育与安全制度由族群分割而各自负责是族群制的典型特征。^②从概念上说,族群制也是权力分享制度的一种,虽然具有承认族群的政治自由、缓和族群与国家间紧张关系等作用,但以族群本身(进而实际由族群精英来代表)而非族群中的公民个体为思考对象,族群制的稳定系于族群精英的妥协与合作,而这往往很脆弱、不容易实现。学者们越来越重视公民个体及公民性社会自我运行对族群冲突管理的重要性。挪威奥斯陆和平研究所教授斯科特·盖茨(Scott Gates)等人研究了限制性权力分享制度(constraining power-sharing institutions),即通过保护宗教自由、禁止军人干政、禁止族群性或宗教性政党、司法独立来制衡当选官员和约束任何一个政党或社会集团,为弱势个体(vulnerable individuals)的利益和安全提供保护。如果说包容性权力分享制度与分散性权力分享制度主要还是着眼于政治精英的诉求,限制性权力分享制度则照顾了普通公民的需要,实现了政府与大众而不仅仅与族群精英之间的权力分享,公民就更少可能加入或支持反叛活动。普通公民是族群精英动员的基础;限制性权力更能产生少数族群与普通公民免于政府压迫的可信承诺,减少了权力对精英的吸引力和精英进行族群动员

^① Nils-Christian Bormann, et al., "Power Sharing: Institutions, Behavior, and Peace," *American Journal of Political Science*, Vol.63, No.1, 2019, pp. 84-100.

^② Lise Howard, "The Ethnocracy Trap," *Journal of Democracy*, Vol.23, No.4, 2012, pp. 155-169. 黎巴嫩、波斯尼亚是典型的族群制国家,比利时也越来越具有族群制色彩。

的激励,从而减少了冲突的可能性。基于对全球数据的统计分析发现,限制性权力分享制度与更低的冲突可能性相关,而包容性与分散性权力分享对冲突的影响不显著。^①

与族群联邦制相配合的,并非仅限于权力分享的制度与实践。如一些文化社会学路径的学者所认为的一样,族群联邦制的成功可能最终需要国家—民族整合和这种一体化带来的国民的凝聚力。^②以瑞士这个可能是世界上最稳定的族群联邦制国家为例,该国的语言、宗教等认同都从属于公民的爱国认同。这或许需要花费更细致的制度、政策、教育和政治社会化等方面的长期努力,但各族群之间不存在实质上的分裂对族群联邦制的成功至关重要。^③

总之,族群的政治参与以及真正分享到权力主要是通过一系列政治制度和实践如比例代表制、议会制、政治分权、地区自治等实现的,这需要族群精英在国家和地区层面代表族群。因此,权力分享制度及其相应的政治过程能否增进族群精英的认同与合作,对管理族群关系会产生巨大影响。然而,族群精英间权力分享虽然也会满足精英的利益,但同时也可能进一步增强成员间的区隔与冲突。族群联邦制结合其他政治制度和实践后能否有效管理族群冲突,需要具体分析。概言之,这些制度体系与政治进程对族群冲突的管理效果,取决于它们能否增进族群大联合的政治代表性以及能否可信地保护族群(少数族群和多数族群)的安全与利益。结构性情境因素也与这些制度要素与

① Scott Gates, et al., "Power Sharing, Protection, and Peace," *Journal of Politics*, Vol.78, No.2, 2016, pp. 512-526. 斯科特·盖茨等人认为包容性权力分享制度与分散性权力分享制度具有较强的精英色彩而导致其难以解决承诺问题。例如,包容性权力分享制度有可能促进某些族群将暴力视为加入政权的手段。分散性权力分享制度则难以保证政府将保障更广泛的公众的利益,精英群体之外的人可能仍会采用体制外手段争取利益;地区自治产生的新邦会造成邦内有些族群成为多数族群而另一些则成为少数族群,族群冲突问题依然可能发生。

② József Juhász, "Ethno-Federalism: Challenges and Opportunities," *International Problems*, Vol.57, No.3, 2005, pp. 245-263.

③ 另一个得到文化社会学学者较多讨论的安排是同化,然而同化在族群裂痕已经很深的国家难以推行,并且成功的同化可能需要上百年甚至更长时间,参见 Nancy Bermeo, "A New Look at Federalism: The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2, 2002, pp. 96-110;更重要的,一些族群政治或政策努力的采取或转变也取决于一系列条件和时机的配合,参见Şener Aktürk, "Regimes of Ethnicity: Comparative Analysis of Germany, the Soviet Union/Post-Soviet Russia, and Turkey," *World Politics*, Vol.63, No.1, 2011, pp. 115-164. 1998—2005年,作为反精英的、秉持文化多元主义民主理念的德国社会民主党与绿党联合执政,进一步开放了德国的移民政策。叶利钦受到富裕的俄罗斯犹太人和日耳曼人的支持,代表他们的利益,成为“反精英”,采取了一种自由主义立场,谴责族群护照制度的不公平。1997年,当实现了对反对派的优势后,叶利钦签署总统令,废除了苏联/俄罗斯的族群护照制度。在土耳其,2002年,主要代表库尔德人等族群选民的土耳其正义与发展党成为“反精英”,攻击主张族群同化的凯末尔主义,秉持伊斯兰“兄弟情”与文化语言多元主义立场。同年,正义与发展党执政,占据议会2/3以上席位,允许库尔德人语言和文化的公开表达,国营电视台也从2009年开始起进行库尔德语播报。

政治实践过程产生交互作用。比如,族群在全国的重要性小、冲突历史等这些情境性因素妨碍了族群参与这些制度体系与政治过程,不利于族群联邦制对族群关系的管理。某些政治实践过程也可能重塑国际支持、多数/少数族群地位的对比等情境而使族群联邦制对族群冲突的管理绩效出现变化。此外,需要反思族群政治的精英主义视角,吸收社会学、公共政策等研究的启示,将视角逐渐从族群精英转移到普通公民,重视公民社会的安全与利益所起的作用。族群精英也需要普通族群成员的认同与支持,探索族群联邦制、相关政治制度及过程如何与族群内普通成员的利益与偏好发生联系,或可成为未来研究的一个方向。

结 语

族群问题是国家建构、认同政治与世界安全秩序中的重要议题。族群联邦制作为处理族群问题、管理族群冲突的一种政治制度,在近30年来受到国际学术界的广泛关注,相关研究和理论也得到了持续长足的发展。学界对族群联邦制与族群冲突之间关系研究的大发展,首先受到族群联邦制定义的转变、方法论严谨化努力的推动。族群联邦制早期主要被用来指苏联式的、每一个重要民族都有一块土地作为其“祖国”的联邦制。因此,早期对族群联邦制表现的研究大多集中于苏东国家,并仅研究实行族群联邦制的案例,得出较负面的判断。当族群联邦制的定义扩大、对案例及族群联邦制的替代方案进行更全面检视后,族群联邦制在管理族群冲突中的成功率明显提高,这激发了对族群联邦制的学术争论。

族群联邦制承认和正式化了族群的界限和政治权力,可能因承认和保障族群的地位、权益而得到他们的合作,但也可能导致中央权力的削弱和基于族群地区的动员、冲突和分离主义等。两种可能性都能找到支持性的证据。基于不同案例或样本的研究发现,族群联邦制在一些情境中缓解了族群冲突而在另一些中却激化了冲突。这一分歧促使族群联邦制的研究议程转向族群联邦制的“情境化”,即不是将族群联邦制本身作为一个单一、独立的观察对象,而是需要考虑国家的历史文化、经济、政治地理、国际环境等结构性情景因素对族群联邦制表现的影响,以及族群联邦制与相关的具体政治实践过程及其他政治制度安排之间关系的影响。族群联邦制不是在真空中运转的,只有将这些因素带入,才能更好地辨明族群联邦制作用的约束条件,进而解释其差异化表现。这些跳出了简单线性分析的学术努力揭示了族群联邦制运行的多样

化政治生态,深化了对族群联邦制管理族群冲突的差异化效果之诸种原因的探讨。然而,侧重于不同的因素,该领域的研究有日益复杂化、特异化的趋势,难以得出一致的、普遍性的结论。

尽管现有研究之间常见分歧,但不妨碍基于这些研究勾勒一个族群联邦制管理族群冲突的绩效的粗略分析脉络。实现和维系和谐的族群关系,关键在于族群与中央政府以及其他族群能否产生互信进而能否产生安全与利益保证。族群联邦制使认同与资源向族群地区倾斜,各行为体(中央政府、多数族群精英、少数族群精英、族群普通成员等)如何在一些给定的条件(历史文化、国际因素、族群的规模与地理分布、经济发展程度与不平等、政治制度体系与实践等)下,以何种策略(打族群牌、分配正义、保护弱者等)展开互动实践来运用这些认同与资源,决定了族群联邦制在管理族群冲突中的成败。

从这个简略的脉络来检视,可以发现已有研究存在以下几点不足:第一,现有研究倾向于将族群本身及其代表即族群精英视为关键行为体,强调族群精英对政治权力的追求,分析他们如何打族群牌。然而,普通族群成员是精英动员的基础。如果普通公民的安全与利益得到保护,精英的能动性将大打折扣,族群联邦制的实施将获得更大的社会基础,其对族群冲突的影响可能不一样,然而较少有研究分析普通公民在族群联邦制中的政治角色;第二,现有研究在分析族群及其代表的政治行动时,基本视族群及其精英为铁板一块,将族群作为整体来笼统分析,很少深入探究一个族群内部在经济收入、教育、价值取向等方面的可能分异,尤其是族群精英内部,也有价值观、利益与政治策略上的分歧,而这些因素无疑为考察族群联邦制管理族群冲突绩效和机制增添了复杂性;第三,在揭示族群联邦制管理族群冲突的成败时,现有研究很少系统地考察内生性问题,即究竟是族群联邦制导致了族群冲突,还是族群联邦制是在族群冲突的背景下设立的。同样可能地,是族群联邦制抑制乃至消除了族群冲突,还是原本相对和谐的族群关系更有利于族群联邦制的出台和巩固。从更广阔的视野来看,这一内生性问题引出了一个关键问题:族群联邦的起源;第四,族群联邦制中认同与资源向族群地区的倾斜,不一定导致“国中之国”的分离主义或者达成族群团结合作这种非黑即白的结果。族群联邦制在实施过程中,各方行为体的态度和利益也可能不同或发生转变。这都需要结合动态的实践过程来考察。

未来的研究可以一方面循着已有研究,对各种重要的情境因素比如权力分享、经济不平等、族群地理分布、历史文化独特性等进行更深入考虑或类型学努力,对各情境因素之间的耦合(configurative)关系及族群联邦制与情境因

素的互动机制进行更清晰的阐发和理论化,从而贡献对族群联邦制绩效的更有整合性的理解。随着伊拉克等饱受战争摧残的国家重建和平与秩序,在这些国家进行的族群联邦制实验已经超越了管理族群冲突的功能,而与国家建构和民主化的双重转型产生了更紧密的联系,这启示研究者拓展对族群联邦制的更广泛的政治效应的研究。另外,未来研究可以填补现有研究的不足,不断开拓新的领域。首先,分析普通公民在族群联邦制中的政治角色,关注政治权力与公民权利在普通公民中的分配;其次,将族群联邦制中的政治行为体及其策略进行更为细致的分解,揭示他们对统一国家的态度及其应对方式;再次,为解决内生性问题,加强对以往不太受关注的族群联邦制的起源、引入时机等的研究,而这方面的探索也许能为检视族群联邦制管理族群冲突的效果提供一些新洞见;^①最后,当今认同政治时代的到来为族群联邦制管理族群冲突带来新的冲击和不确定性,使得政党及选举竞争、信息与沟通、社会互动和动员、公共政策及其反馈等更动态多变的政治过程因素愈发凸显,未来的研究可运用多种分析技术和方法对这些方面进行更细致的考察,以更好理解族群联邦制在变幻政治形势下的可能命运。

^① 目前,已有极少数对族群联邦制起源的研究。有观点指出,苏联与南斯拉夫正是在已经面临严重的族群冲突之际才采用族群联邦制,参见 Arman Grigoryan, "Ethnofederalism, Separatism, and Conflict: What Have We Learned from the Soviet and Yugoslav Experiences?" *International Political Science Review*, Vol.33, No.5, 2012, pp. 520-538。也有学者指出,政治自由化的改革促使民族主义的分权派以去国家化的意识形态为掩护推动南斯拉夫实施族群联邦制,参见 Karlo Basta, "Non-ethnic Origins of Ethnofederal Institutions: The Case of Yugoslavia," <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713636289>, 2010-02-06;还有观点认为,族群统治(ethnic dominance)会地区性扎堆(regions clustered)出现,具有一种扩散性效应,参见 Lars-Erik Cederman, "The Diffusion of Inclusion: An Open Polity Model of Ethnic Power Sharing," *Comparative Political Studies*, Vol.51, No.10, 2018, pp. 1279-1313。然而,这些研究并没有将族群联邦制出现的原因与族群联邦制对族群冲突的管理联系起来。